

NUMERO: 1

FECHA: Julio-Agosto 1984

INDICE ANALITICO: El Pronafice

AUTOR: Rosa A. Garavito, Guadalupe Montes de Oca, Irma Rodríguez

TITULO: Más que Programa, un Pacto. (Notas Sobre un Programa de Gobierno)
[*]

TEXTO:

El 22 de julio pasado los dirigentes de la Caintra (Cámara Industrial de Transformación) y Canaco (Cámara Nacional de Comercio) de Nuevo León, Jorge Arrambide y Ricardo Dávalos, anunciaban que el sector empresarial propondría un pacto de unidad nacional al presidente Miguel de la Madrid que "ponga fin a los enfrentamientos con el gobierno y la clase obrera, que aumente la expectativa para el retorno de la confianza en el sistema y eleve los índices de producción".

Lo que los diarios anunciaban una semana después era el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988). Pero los dirigentes empresariales tenían razón, ya que más que programa, el Pronafice es un pacto. También tenían razón al decir que este pacto, tiene "bases similares a las de la Alianza para la producción del sexenio anterior", en cuanto... "poner término a las rencillas, ataques y cuestionamientos mutuos entre clase obrera, gobierno y la iniciativa privada". No se equivocaban tampoco en que éste pacto "servirá de guía de comunicación permanente entre los tres sectores"...

El proceso de consulta

En el Pronafice, como Plan sectorial de mediano plazo (1984-1988), "por primera vez se hacen explícitas todas las políticas gubernamentales en materia de fomento industrial y comercio exterior", Héctor Hernández (25-7).

La puesta en marcha de estas políticas tiene la modalidad, a diferencia de otros sexenios, de que un programa se convierta en un pacto. Para que así lo sea, además de que se da respuesta a las demandas empresariales, la forma en que se elaboró pasó por un largo proceso de consulta. Hernández Cervantes en varias ocasiones reiteró esta necesidad:

"El éxito del programa dependerá del consenso que se logre entre los sectores público, privado y social, ya que establece con toda precisión las responsabilidades que corresponden a cada quien" (HHC, 4-7).

"Difícilmente podríamos lograr las metas deseadas, si no mantenemos el diálogo abierto y permanente en el que participen todos los sectores que intervienen en esta actividad." (HHC, 13-7).

"La consulta a la que fue sometido el Pronafice se caracterizó por la apertura total, la participación efectiva de todos los sectores. El programa es producto integral de la

planeación participativa, recoge y sintetiza expectativas de los grupos sociales que participan en el desarrollo de la industria y el comercio" (HHC, 29-7).

A lo que Mireles, presidente de Canacina respondía complacido. "Nos estimula que la presente administración reconozca la necesidad de mantener el diálogo abierto ya que así se contribuirá a que desterremos la corrupción y a que se reduzcan trámites y burocratismo" (31-7). Dos semanas antes había advertido: "La participación de la iniciativa privada en la fijación de la política económica del país es fundamental".

La ambigüedad como signo de modernidad

Un rasgo de modernización en la forma de hacer los pactos sociales en su constante revisión y evaluación "El programa no debe ser rígido, pues la industria requiere de un programa dinámico, ágil y sobre todo, capaz de adaptarse a los cambios que pueda sufrir el sector en su evolución"... "la experiencia indica que un plan industrial rígido puede ser contrario a los propósitos para los que fue diseñado" (29-7) Canacina. Carlos Mireles.

Paralelamente al Pronafce se crea la Comisión Consultiva de Planeación Industrial, a través del artículo decimoprimer del decreto.

De la Comisión Consultiva...

Artículo Decimoprimer: "Para coadyuvar a la instrumentación, control y evaluación del Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior (1984-1988), se instituye la Comisión Consultiva de Planeación Industrial, integrada por el Secretario de Comercio y Fomento Industrial, quien la presidirá, el Secretario de Energía y Minas e Industria Paraestatal, los presidentes de la Confederación ...(falta en el original)... de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación, así como el representante que designe el Congreso del Trabajo...

La Comisión será un órgano consultivo y las medidas que, como resultado de intervención se propongan, las dictará o ejecutará cada Secretaría conforme a su respectiva competencia. La Comisión contará con un Secretario Técnico que estará a cargo de la Subsecretaría de Planeación Industrial y Comercial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el cual tendrá las funciones. que fijen en el Reglamento Interior de la Comisión, que será aprobado por esta". Diario Oficial martes 31 de julio de 1984.

Este seguimiento, sujeto a "las cambiantes condiciones de la economía nacional e internacional", obliga a una estrategia de fomento industrial que no se casa con ningún esquema preestablecido.

Dicha ambigüedad queda bien expresada por el Subsecretario de planeación industrial y comercial cuando habla sobre la estrategia del plan:

"La estrategia de fomento industrial y comercio exterior de México, busca romper y desechar viejas ideas y falsos dilemas que impiden el progreso, por ejemplo:

El dilema de seleccionar entre un crecimiento hacia adentro, sustituyendo importaciones, o hacia afuera, exportando, la disyuntiva entre utilizar tecnologías avanzadas o generar más empleo, la promoción de la gran empresa o bien de la pequeña y mediana; la competencia contra la concentración industrial; la polémica sobre la centralización contra la dispersión en la localización industrial... Tampoco es aceptable plantear la estatificación o la privatización de la economía como alternativa, dado nuestro régimen constitucional de economía mixta; ni ubicar el crecimiento económico contra el desarrollo social". (René Villarreal, Subsecretario de Planeación Industrial y Comercial.

El Pronafice no sólo consulta, también elimina inquietudes empresariales

Una constante en los discursos empresariales ha sido la crítica al intervencionismo de Estado. Más radical de parte de Coparmex, medida de parte de Concamín, pero una constante al fin. Su instinto de clase los unifica contra el Estado, les hace reclamar a cada momento la cuota de ganancia que según ellos les corresponde.

Aunque ya Hernández Cervantes el 13 de julio los había tranquilizado declarando: "Rectoría de Estado no significa mayor estatización o mayor poder en sus manos. Sólo se busca ejercer la función que la propia Constitución le otorga... El Pronafice no pretende regular más, sino regular mejor, lo cual lleva implícito eliminar disposiciones injustificadas" (13-7).

De cualquier manera el 21 de julio, Alfredo Sandoval presidente de la Coparmex condenaba: "En el país se toma la rectoría del Estado, como rectoría del gobierno, o lo que es más grave, como rectoría e intervencionismo directo del gobierno en el quehacer económico, en contraposición a la libre empresa".

Pizzuto Zamanillo, presidente de Canacintra en San Luis Potosí ese mismo día acusaba: "los verdaderos causantes de la crisis desean instaurar la planificación central obligatoria y acabar con los vestigios existentes de la economía libre y social del mercado.

El mismo día, Chapa Zalazar presidente del Consejo Coordinador Empresarial advertía: "... en estos momentos existe una fuerte corriente estatal que no es contrarrestada más que por los grupos organizados de empresarios y por ello el tema de la unidad del sector tiene una importancia nacional".

El fantasma de que el programa fuese un plan centralizador y obligatorio recorría los espíritus empresariales:

Los pequeños y medianos industriales a través de Canacintra señalaban:

"Estamos de acuerdo con el establecimiento de un plan indicativo de desarrollo industrial, pero que esté regulado por la dinámica de la oferta y la demanda... nos oponemos a los

controles y regulaciones que impidan una evolución natural del espíritu emprendedor del mexicano". Y los industriales de Concamin con Zaidenweber a la cabeza advertían también: "la política de fomento industrial y de comercio exterior no debe ser impositiva y sí, fincarse en la búsqueda y mantenimiento de la economía mixta, en la cual se acepten las reglas del mercado relativas a la capitalización y rentabilidad en materia de precios" (31-7).

El mismo día durante la presentación del Plan, para que no quedara lugar a dudas, el presidente de Concamin insiste:

"Si no confluyen todos los esfuerzos en objetivos comunes, o la sobre regulación niega la libertad de iniciativa, todo objetivo, toda medida se convertirán en una quimera".

Mientras que Chapa Zalazar consciente de que ya 'la habían ganado' dijo:

"Sabemos que la planeación es obligatoria para el sector público e indicativa y opcional para el sector privado. Estamos seguros que en los casos de planeación concertada, la concretación (sic) será libre y voluntaria a la vista de la información que se presente y de los estímulos que se otorguen sin coacción a los productores".

Tenía razón, el artículo noveno del Decreto que da a conocer el Pronafice, prevé para los funcionarios públicos involucrados en la ejecución del programa el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos" (ambas puestas en vigor en el presente régimen). Además, el mismo Plan señala que: "La ejecución del Programa se fundamentará en la participación de los sectores público, privado y social en el ámbito de las vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática obligatoria para el sector público federal, coordinada con los estados y municipios y concertada e inducida con los sectores privado y social (subrayado nuestro): Unos coludos y otros rabones.

De que se trataba de un plan a la medida de las necesidades de sus representados, Chapa lo sintetizaba diciendo: "los planes no castigan a los productores que se ven imposibilitados de cumplir las metas parciales del Plan. Es mucho más fácil adecuar el Plan a la realidad que la realidad al Plan".

Mireles, más tranquilo accede a ponderar, dirigiéndose al Presidente de la Madrid: "el estilo de administrar que compromete una acción menos impositiva y más participativa".

El Presidente reitera a los empresarios durante la presentación del programa: "(el Pronafice) es un ejercicio de planeación administrativa y un esfuerzo por racionalizar la intervención del Estado"... "A estas alturas de la historia la discusión no debe versar tanto en si debe o no haber intervencionismo estatal, sino en cómo debe la sociedad propiciar un intervencionismo racional y eficaz".

La solución estaba adelantada: El Estado se había resguardado con las reformas al artículo 25 constitucional que define la rectoría del mismo. Un derecho constitucional

difícilmente discutible. ¿En cuanto al contenido, al significado de dicha rectoría?: El Pronafice lo ilustra bien: De acuerdo a la presión política de los sectores sociales. En esta ocasión los empresarios tuvieron a buen recaudo presentar un frente común sobre el problema; la vigilancia que la Comisión consultiva realice sobre la implementación del Programa dirá el resto.

El 4 de agosto quedaba despejada cualquier duda sobre la forma de intervención estatal: "(en el II Informe)... se resumirán muchos de los logros que hemos tenido al haber no sólo diagnosticado adecuadamente las causas de nuestra crisis y haber implantado los programas adecuados para salir de la misma" (Chapa Zalazar). El pacto estaba hecho, también el ritual de las alianzas previas al II Informe de Gobierno.

Las paraestatales. . . un escollo menos

Una constante más en los reclamos empresariales al gobierno ha sido el papel de las paraestatales. También a este escollo en la alianza empresarios-estado, el Pronafice da una respuesta satisfactoria. Antes del 30 de julio los dirigentes empresariales declaraban:

Coparmex: "El gobierno federal está perdiendo el control de la economía nacional al no reducir sus gastos. Empresas paraestatales como Conasupo, son un ejemplo claro de los excesos del ejercicio presupuestal que amenaza con hacer fracasar los éxitos que en materia económica ha tenido la administración del presidente MMH" (26-7).

Concamín. "A México ya le llegó el momento de reestructurarse, muchas empresas tienen dificultades financieras debido al proteccionismo, a la falta de divisas para importaciones, a los precios controlados, y además hay otro problema: que se encuentran en competencia desleal por parte de algunas empresas paraestatales". (17-7) J. Zaidenweber.

Canacintra: "El exceso de proteccionismo a la empresa pública desestimula al inversionista y desalienta a la producción". "Debemos delimitar campos de responsabilidad para evitar desperdicio de esfuerzos".

Los encargados de responderles fueron Francisco Labastida Ochoa, Secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal y el propio Pronafice.

Habla Labastida Ochoa, el 30 de junio, día de presentación del programa:

"La empresa paraestatal cumple con objetivos sociales y económicos que sólo pueden evaluarse en su justa medida dentro del ámbito nacional y no como unidades económicas aisladas"...

"Fortalecer al Estado desde el sector paraestatal significa mejorar incesantemente la productividad de las empresas y la eficiencia en el manejo de los recursos públicos; combatir la corrupción y la deshonestidad".

"La industria paraestatal debe operar y crecer con base en sus ingresos propios de operación, pero lograrlo no es tarea fácil ni de unos cuantos meses".

"Nuestro compromiso es reducir burocratismo y simplificar procedimientos administrativos, es quitarle controles excesivos a la empresa paraestatal y responsabilizar a sus directores de la administración interna de cada empresa."

Pero no sólo se trataba de declaraciones de Labastida Ochoa. El Pronafice establece como orientación de la política del Sector Industrial paraestatal:

"En el marco de nuestro régimen de economía mixta bajo el principio de promover no un Estado más grande sino más fuerte y eficiente, la empresa pública industrial racionalizará su participación productiva." Esta racionalización define áreas estratégicas (como son los casos de petróleo y derivados y petroquímica básica; áreas de concurrencia prioritaria (industrias pesadas) sirviendo como "instrumento catalizador y promotor del desarrollo industrial" más que de competencia con los sectores privado y social.

Por último las áreas de concurrencia complementaria. Estas las desarrollarán los sectores social y privado de acuerdo a "las señales de mercado". Cuando esto no sea suficiente para alcanzar los objetivos "de interés público", el Estado participará "primero mediante intervención indirecta con políticas de fomento, protección y regulación; posteriormente si dicha acción no fuera suficiente, considerará la conveniencia de abrir alternativas de coinversión en consulta con los sectores privado y social, antes de proceder a crear empresas de exclusiva propiedad estatal en nuevas áreas industriales". (Léase: la nacionalización de la industria alimentaria y farmacéutica para después del año 2000).

Además, cuando esto sucediera "la participación directa del estado en estas actividades será dinámica y se evaluará permanentemente la persistencia de las condiciones que hacen necesaria esta intervención o que permitan su retiro". Los defensores de la libre empresa pueden estar tranquilos.

Subsidios y precios, controlar para liberar

Otro tema de gran preocupación para los empresarios es la política de subsidios a las paraestatales y los productos básicos. Hernández Cervantes declara el 4 de agosto ante el grupo de "20 mujeres y un hombre":

"Los subsidios... han llegado a representar un volumen tal que ponen en serio predicamento a la hacienda pública... si bien no se pueden eliminar de un día para otro porque esto traería consecuencias muy serias deberán revisarse, porque es evidente que no se puede continuar en esos niveles..." "Pueden hacer que peligre además, la política de hacer que el déficit del sector público represente un porcentaje razonable del producto interno bruto".

Así, la política será: "Ir hacia la economía real y hacia la economía social, de tal manera que se racionalice y transparente".

En cuanto a precios el Secretario de Secofin declara:

"No puede aspirarse a un congelamiento de los precios porque éstos se mueven en todo el sistema y al final de cuentas para algunos son costos, por lo que tenemos que manejar el control de los precios en función del movimiento de los costos."

Así, a la acariciada demanda por la liberación de precios, el Pronafice establece:

"Pasar gradualmente del sistema de control al de registro de precios."

"La magnitud de la variación de los precios de los bienes sujetos a control se efectuará con base en el esquema costo-precio-utilidad."

Por eso Chapa Zalazar, muy complacido declaraba el 31 de julio. "El plan nos lleva seguramente a una economía realista y permitirá eliminar la inflación erradicando los controles de precios posteriormente, así como los subsidios."

En definitiva los programas serían los instrumentos que ha creado el gobierno de De la Madrid para manejarse en forma dúctil con los diversos sectores sociales.

Los pactos daban seguridad en una economía relativamente estable, los programas permiten el cambio y la adaptación en una economía que se moderniza. No garantizan que los objetivos se cumplan, sólo abren canales para su posible solución.

TITULO DEL RECUADRO:

ORGANOS DE CONSULTA

RECUADRO:

En agosto de 1936, el gobierno cardenista modifica la Ley de Cámaras vigente desde 1908, ley que había permitido la creación de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos. Esta se vio disuelta en la nueva Confederación Nacional de Cámaras de Comercio y de Industria (CONCANACOMIN), creada por la legislación de 1936.

Esta ley convirtió a las Cámaras en organizaciones de carácter público y colaboradoras del Estado. Con ello el Estado oficializó el vínculo con las mismas y en cierta medida las integró al aparato gubernamental.

El 22 de abril de 1941 (en el régimen de Avila Camacho), la Cámara de Senadores aprobaba el proyecto de Ley de las Cámaras de Comercio y de la Industria. La ley establecía la separación de las Cámaras y autorizaba la creación de dos Confederaciones

(Concamín y Concanaco). Estas Cámaras fueron definidas como instituciones públicas y entre sus objetivos se fijó:

"Ser órganos de consulta del Estado, para la satisfacción de las necesidades del comercio y de la Industria Nacional" (cap. II, Art. IV).

Esta ley que aún rige el funcionamiento de las Cámaras Industriales y de Comercio, entró en vigor el 26 de agosto de 1941. Los empresarios opinaban que esta nueva Ley convertía a las Cámaras en dependencias del Gobierno sometidas a su constante vigilancia y dirección.

CITAS:

[*] Las citas, a menos que se indique lo contrario corresponden al diario Excélsior del día señalado.